

Colloque international

**LES PETITES PAYSANNERIES
DANS UN CONTEXTE MONDIAL INCERTAIN**

UNIVERSITÉ PARIS OUEST, NANTERRE

19 , 20 et 21 NOV 2014

Devenir petit paysan au XXI è siècle

Luttes pour la reforme agraire, distributions
de terres et politiques publiques au Brésil

Bernard ROUX

Académie d' Agriculture de France

bernard.roux@agroparistech.fr

La communication porte sur le Brésil

Le Brésil, c'est :

27 Etats fédérés

190 millions d'habitants (2010)

8,5 millions de km² (17 fois la Fr.)

5,9 millions de km² de propriétés foncières agricoles

5,17 millions d'exploitations agricoles

208 propriétés ayant plus de 100 000 ha (2011)



Le but de la communication

- L'agriculture du Brésil est dominée par le mode de production capitaliste, qui se traduit dans le pays par l'influence dominante de l'agrobusiness
- La structure agraire héritée du long passé colonial est bipolaire: d'un côté la moitié des exploitations sont des petits minifundia (<10 ha), de l'autre 1% des exploitations concentrent près de la moitié des terres; les grandes exploitations (>1000ha) ont une dimension moyenne de 6 875 hectares.
- Le recensement le plus récent (2006) a compté 5,17 millions exploitations
- Le nombre d'exploitations familiales a été évalué à 4,37 millions (84,5 %) à cette date, le reste (15,5 %) est constitué d'entreprises capitalistes
- L'ensemble familial a été nourri, depuis près de vingt ans, par de nouveaux agriculteurs installés sur des domaines expropriés ou des terres publiques, pour constituer des ensembles d'exploitations appelés *assentamentos*
- Le but de cette communication est d'évoquer ce phénomène d'apparition de petits agriculteurs

Un phénomène économique, social et politique significatif

- L' aspect économique :
 - création de un million d' exploitations
 - transfert de propriété sur 83 millions d' hectares
- L' aspect social
 - insertion citoyenne de quatre millions de personnes
 - contribution à la réduction de la pauvreté
- L' aspect politique
 - résurgence de la question de la réforme agraire
 - émergence d' acteurs revendiquant la terre pour les paysans pauvres et les paysans sans terre
 - les acteurs contre la réforme agraire sont toujours aussi puissants
 - implication de l' Etat par des politiques spécifiques au bénéfice de l' agriculture familiale et des nouveaux agriculteurs

Plan de l' exposé

- I - La quantification du phénomène,
- II - Les facteurs explicatifs
- III - Les politiques publiques
dont bénéficient les nouveaux agriculteurs
- IV - Un bilan

-| –

La quantification du phénomène

- Nombre et surface des *assentamentos*, par région
- Nombre total de familles et par *assentamentos*, par région
- Surface totale des terres transférées et surfaces attribuées par famille, par région
- Evolution du phénomène dans le temps

Le Brésil, un pays aux régions différenciées

Vert : Nord
(Amazonie)

Bleu : Nordeste

Violet : Centre Ouset

Rouge : Sud Est (Rio,
Sao Paulo)

Jaune : Sud



Les assentamentos :
nombre, familles installées, surfaces, 1979-2011
(source : Dataluta)

Régions	<i>Assentamentos</i>		Familles installées		Surfaces	
	Nombre	%	Nombre	%	Millions ha	%
Nord	2 037	22,8	453 940	43,4	62,9	75,5
Nordeste	4 097	45,8	337 707	32,3	10,3	12,3
Centre Ouest	1 208	13,5	161 335	15,4	7,9	9,4
Sud Est	798	8,9	52 035	5,0	1,5	1,7
Sud	811	9,1	40 052	3,8	0,8	1,9
Brésil	8 951	100	1 045 069	100	83,3	100

Les *assentamentos* : surface moyenne, nb de familles, surface par famille, 1979-2011

(source : Dataluta)

Régions	Assentamentos		Surface moyenne / famille Installée ha
	Surface moyenne ha	Nb moy de familles/ <i>assentamento</i>	
Nord	30 910	223	138,7
Nordeste	2 508	82	30,4
Centre Ouest	6 511	133	48,8
Sud Est	1 819	65	27,8
Sud	998	49	20,2
Brésil	9 313	116	79,8

Qui sont les nouveaux agriculteurs installés dans les *assentamentos*?

Répartition des personnes de 14 ans et plus selon leurs occupations avant l' *assentamento* (1)

%

Travaux agricoles	72
dont - salariés permanents ou temporaires	25
- petits agriculteurs : fermiers, métayers, occupants	18
- mixtes (salariés et petits agriculteurs)	12
- aides familiaux	17

Occupations urbaines 8

Autres occupations : commerçants, petits propriétaires 16

Chômage 4

(1) Etude réalisée dans 92 *assentamentos* répartis entre 9 Etats (1568 questionnaires passés en 2000/2001) (Source : *Impactos dos assentamentos*, p 69)

Taux d' analphabétisme : 30 à 40 % selon les régions (même étude)

Série historique des installations d'agriculteurs 1985-2011

Présidents du Brésil :

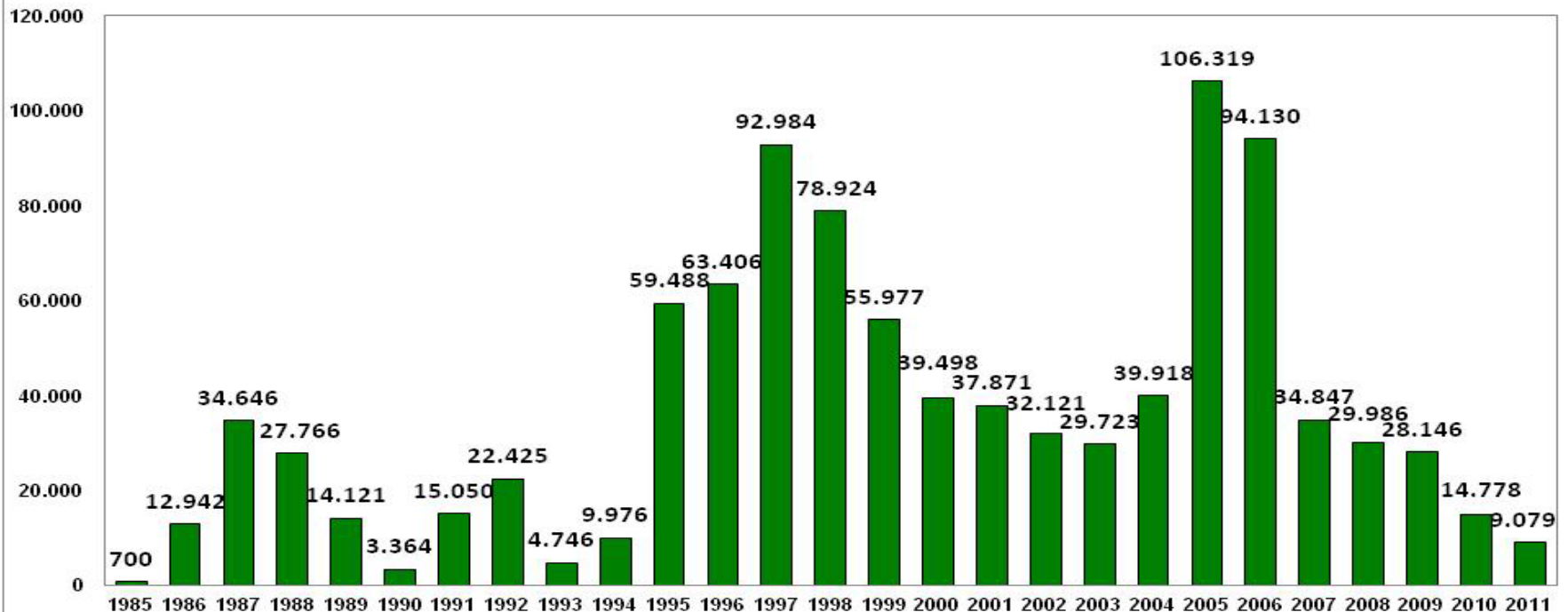
1985- 1994 : Sarney, Collor, Franco(droite)

1995- 2002 : Cardoso (centre droit)

2003- 2010 : Lula (centre gauche)

2011- 2014: Rousseff (centre gauche)

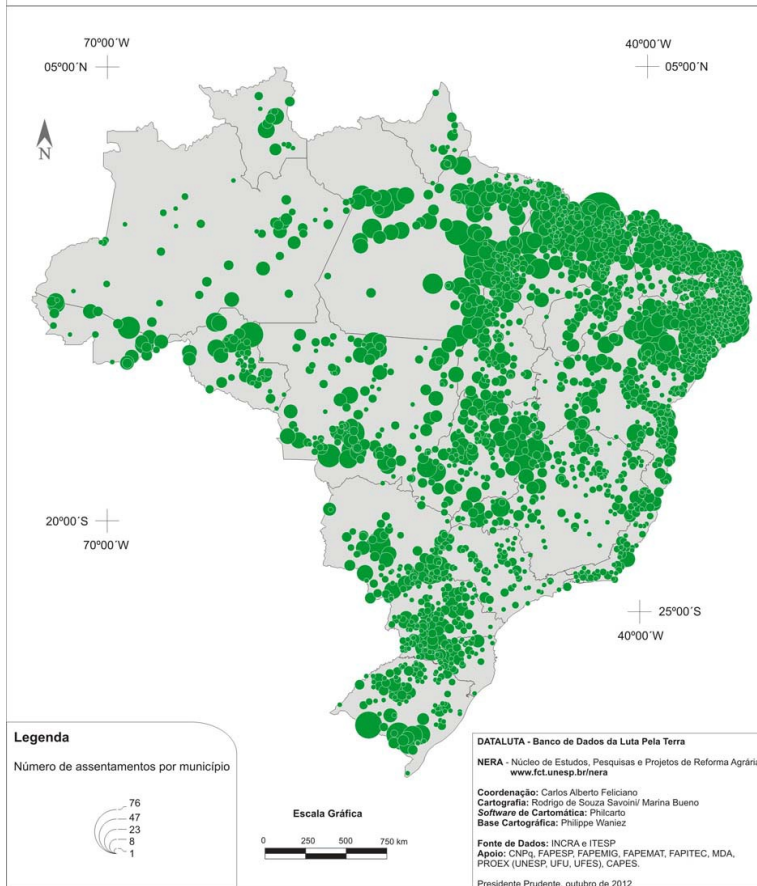
**GRÁFICO 4 - BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS -
ASSENTAMENTOS CRIADOS - 1985-2011**



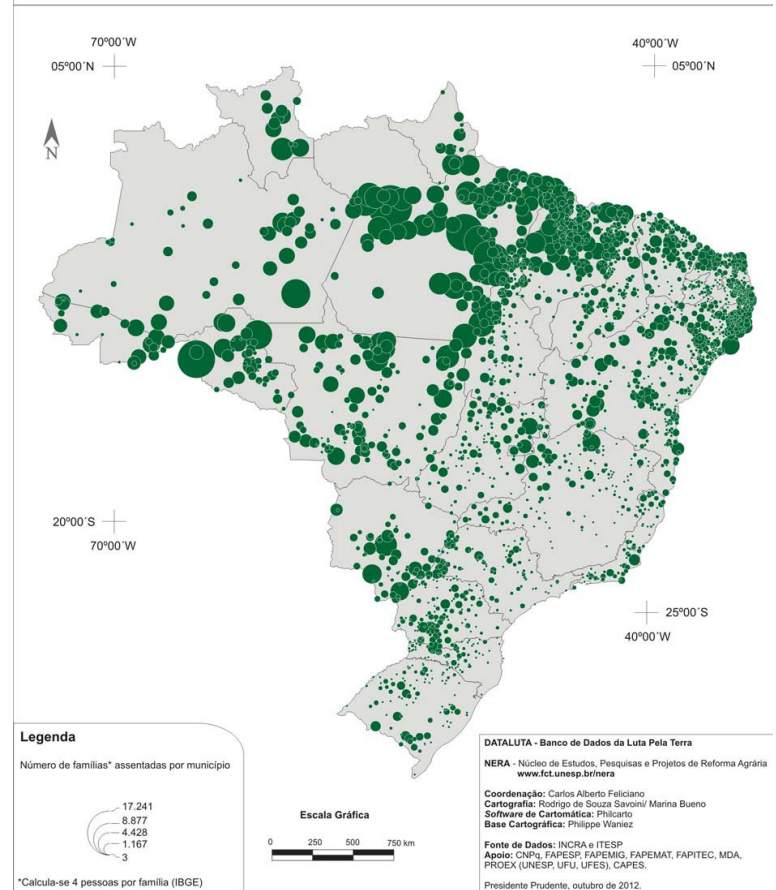
Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera

Localisation géographique des *assentamentos* et des agriculteurs installés

Mapa 5 - Brasil - Geografia dos Assentamentos Rurais - 1979-2011
Número de Assentamentos



Mapa 6 - Brasil - Geografia dos Assentamentos Rurais - 1979-2011
Número de Famílias Assentadas

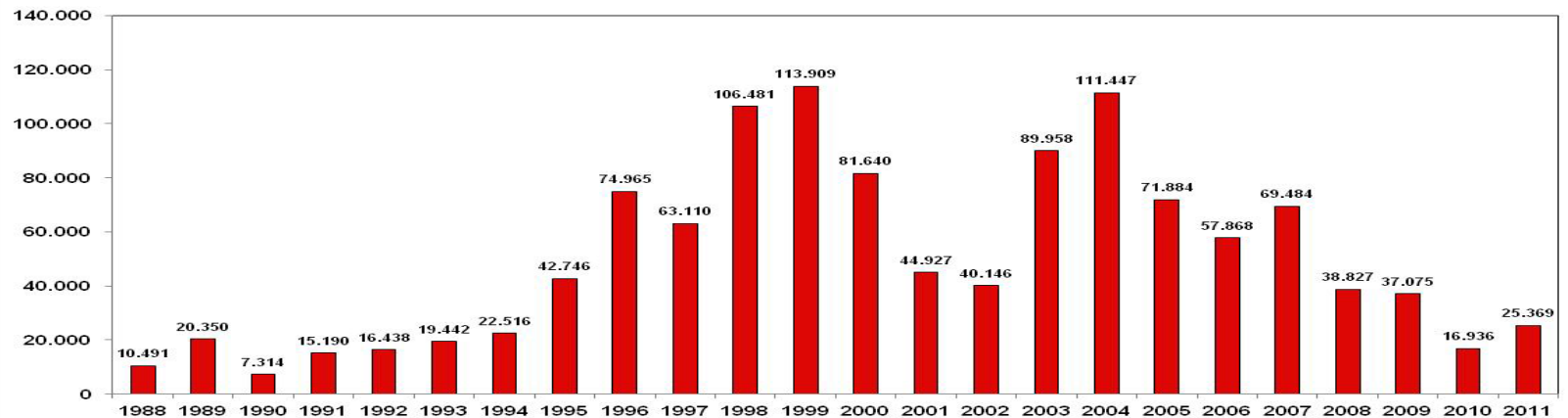


Les facteurs explicatifs

- l'extrême **inégalité dans la répartition de la propriété foncière**, qui provoque la pauvreté dans la société rurale et induit la revendication de longue date d'une réforme agraire par les paysans sans terre et par la partie progressiste de la société brésilienne;
- le **retour à la démocratie** avec la fin du régime militaire en 1985, qui a permis l'expression des revendications pour la redistribution de la terre;
- l'existence ancienne **d'une législation** permettant l'expropriation des latifundia improductifs (statut de la terre, 1964; constitution, 1985); l'existence de l'**INCRA**, organisme dédié aux structures agraires
- la force et l'efficacité des **organisations paysannes**, en particulier le Mouvement des sans terre (MST) et des organisations soutenant leurs revendications, telle l'**Eglise** (commission pastorale de la terre)
- la mise en place de **politiques publiques** au bénéfice des *assentados* et des exploitants familiaux plus généralement;
- et surtout : les **occupations de terres** par les paysans sans terre (diapo svte)

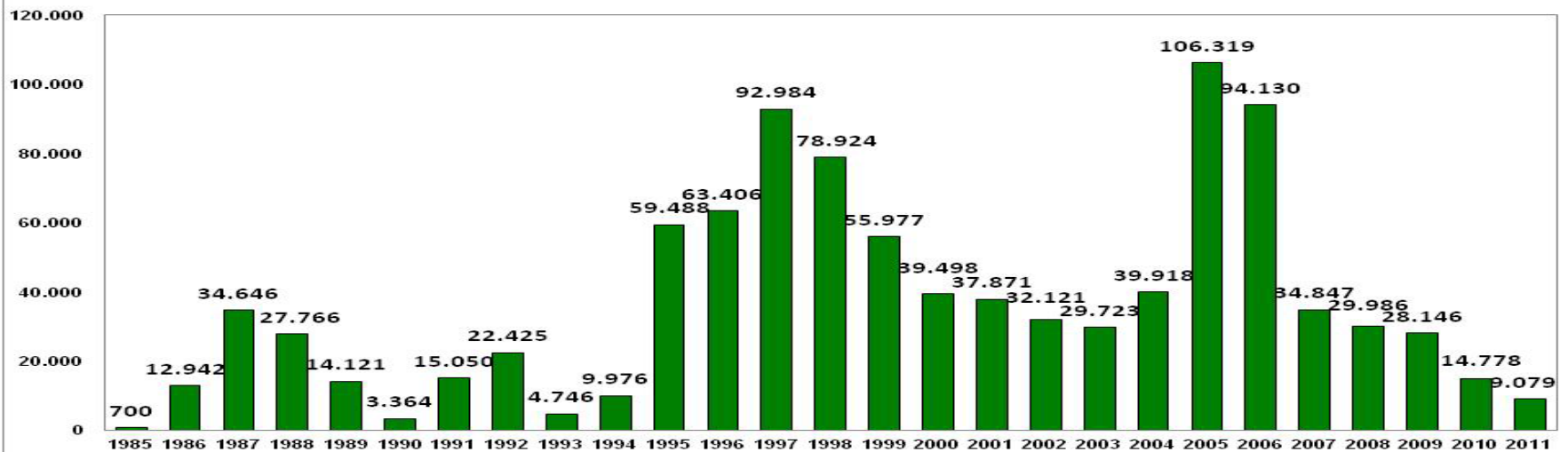
Occupations de terres et installations d'agriculteurs 1985-2011

GRÁFICO 2 - BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS EM OCUPAÇÕES - 1988-2011



Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera

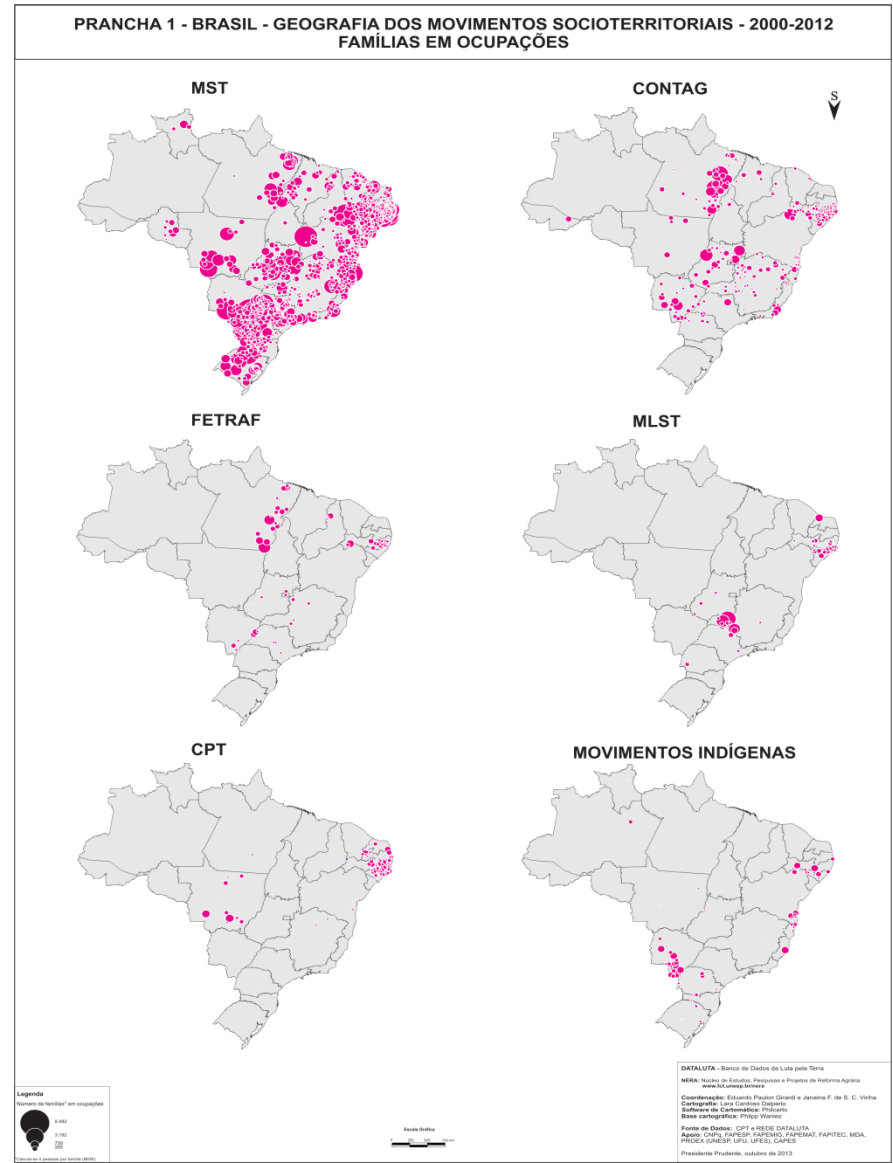
GRÁFICO 4 - BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS - ASSENTAMENTOS CRIADOS - 1985-2011



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera

Organisations sociales encadrant les *assentamentos*

- MST Mouvement des *Travailleurs ruraux Sans Terre*
- CONTAG Confédération Nationale des Travailleurs de l' Agriculture
- FETRAF Fédération des Travailleurs de l' Agriculture Familiale
- MLST Mouvement de Libération des Sans Terre
- CPT Commission Pastorale de la Terre
- Mouvements indigènes



-III-

Les politiques publiques

- Politiques spécifiques
 - Le soutien lors de l'installation
 - La création d'infrastructures
- Mesures relevant des politiques en faveur de l'agriculture familiale
 - Crédit pour la production agricole
 - La vulgarisation agricole
- Mesures relevant de politiques globales
 - En faveur de l'habitat
 - Contre la pauvreté

Politique d'installation

- Dans les campements d'occupants, qui peuvent durer de nombreuses années, les familles reçoivent des aliments, provenant soit de fonds publics soit de dons privés, principalement de l'Eglise
- Une fois la terre reçue, deux financements sont accordés:
 - un prêt pour construire une maison sommaire
 - un prêt pour faire face à la première campagne agricole
- Actuellement (2014) le Nouveau Crédit d'installation pour l'achat des premières nécessités, y compris l'alimentation est de 14 200 \$RS (4 700 €)
- Un programme récent d'amélioration de l'habitat (Programme Ma Maison, Ma vie), destiné aux plus pauvres brésiliens, bénéficie aux plus démunis des *assentados* : 60 000 familles en 2013; une subvention de 96 % du coût du projet est accordée

Crédits pour la production agricole (1)

- **Première période, jusqu'en 1999, le PROCERA** (Programme spécial de crédit pour la réforme agraire), décidé en 1987, s'adresse exclusivement aux agriculteurs des *assentamentos* :
 - crédits individuels: un crédit de campagne limité à 2000 R\$ (700 €) et un crédit pour l'investissement de 7500 R\$ (2500 €) remboursable en 7 ans à 6,5 %, avec 2 ans de report de remboursement et 50 % d'abattement
 - crédit collectif pour les coopératives d'*assentados* aux mêmes conditions que le crédit individuel d'investissement
- Bénéficiaires du PROCERA : 80 % des *assentados* selon une enquête réalisée en 1997 :
 - crédit de campagne (2113 *assentados* enquêtés) : jamais profité : 15,9 %; une fois : 54,9 %; deux fois : 21,0 %; 5,5 % : trois fois; plus : 2,0 %.
 - crédit d'investissement (1964 *assentados*): jamais : 18,8 %; 50,1 % une fois; 17,7 % trois fois; 5 % plus

Crédits pour la production agricole (2)

- **Deuxième période, depuis 1996 : le Pronaf** (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale) :
 - décidé sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, institutionnalisée en 1996, destiné aux agriculteurs familiaux (identifiés légalement);
 - dispositif fédéral, donne accès à des prêts bonifiés pour les dépenses de campagne et d'investissement;
 - prêts plafonnés mais bonifiés (modulés entre 1% et 7,25% [2010]); prêts accordés par les banques et facilités de remboursement sur la base de projets présentés par les agriculteurs et avalisés par des techniciens agricoles.
 - il s'agit de favoriser l'insertion des petits et moyens producteurs au marché et d'en augmenter la productivité.
 - de 1,2 milliards de dollars en 2003, son budget est passé à 8 milliards de dollars en 2011/2012 et a bénéficié à deux millions de familles, c'est à dire à moins de la moitié du nombre total des agriculteurs familiaux; près de 15,9 millions de contrats ont été passés depuis sa création.
- Les agriculteurs familiaux sont divisés en trois groupes : le groupe A concerne les *assentados*

Soutien à la commercialisation

- Depuis le premier mandat de Lula (2003), plusieurs programmes publics ont été mis en route pour aider à la commercialisation des produits de l'agriculture familiale; les *assentados* peuvent en bénéficier
- Le PAA (*Programme d'achat d'aliments*), né en 2003 au sein du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), **associe les agriculteurs et les consommateurs**; il consiste en l'utilisation des produits de l'agriculture familiale pour approvisionner les restaurants et cantines des organismes publics, hôpitaux et universités entre autres
- Le PNAE (*Programme national d'alimentation scolaire*) fait obligation aux communes d'acquérir des produits de l'agriculture familiale à hauteur de **30 % des dépenses d'alimentation pour les cantines scolaires**
- Le Plan de campagne pour “plus d'aliments” est une aide à l'investissement, une politique de renforcement du marché interne par une offre accrue d'aliments provenant de l'agriculture familiale
- Un système de **garantie de prix** le PGPAF (*Programme de garantie des prix des produits de l'agriculture familiale*) prend en compte les principaux produits du panier de la ménagère (blé, riz, haricot, maïs, manioc et lait).

La politique de vulgarisation (PNATER)

- Il a fallu attendre 1996 pour que soit mise en place une politique spécifique de vulgarisation destinée aux *assentados* : le programme LUMIAR, financé sur le budget fédéral et réalisé par des coopératives de techniciens agricoles accréditées par le MDA
- Une enquête réalisée en 2000 sur 92 *assentamentos* a montré que 55 % d'entre eux seulement en ont bénéficié
- Le programme LUMIAR sera éteint en 2000 et la vulgarisation sera confiée aux institutions appropriées des Etats et à l'INCRA
- Le gouvernement Lula décide de reconstruire un système fédéral d'assistance technique destiné aux agriculteurs familiaux (*Programme national d'assistance technique et de vulgarisation agricole*– PNATER), officialisé en 2004
- Il s'agit d'engager l'agriculture familiale, y compris celle des *assentados*, vers le développement durable et l'agroécologie
- La vulgarisation se heurte à des difficultés majeures : la réticence du corps des vulgarisateurs des anciennes structures, le manque de vulgarisateurs formés aux nouvelles techniques, l'éclatement de l'assistance technique entre de nombreuses entités locales, etc.

Transferts sociaux

- L'institution de la **retraite** pour les agriculteurs, obtenue dans les années 1990, constitue une ressource monétaire fondamentale pour les agriculteurs les plus pauvres
- Le programme “**Brésil sans misère**” de lutte contre la pauvreté comprend trois axes :
 - le premier, dit autrefois «zéro faim» (*fome zero*), a été intégré à un programme plus vaste dit «**bourse famille**» (*bolsa familia*) qui attribue une somme mensuelle aux plus démunis (tous secteurs confondus) contre l'engagement d'envoyer les enfants à l'école, ce dont bénéficient les agriculteurs les plus pauvres (40 € par mois par enfant), y compris beaucoup d'*assentados*.
 - le deuxième concerne le financement de petits projets productifs des agriculteurs les plus pauvres (1000 € versés en trois fois)
 - le troisième favorise l'accès aux biens et services, principalement l'eau (programme “**un million de citernes**” dans le Nordeste)

IV

Un bilan

- L' amélioration des conditions de vie des nouveaux agriculteurs (alimentation, revenu, citoyenneté)
- L' ancrage économique et le fort endettement des *assentados*
- L' insuffisance des infrastructures des *assentamentos*
- La difficile mise en valeur des terres de médiocre qualité des *assentamentos*
- Le notable désistement des agriculteurs
- L' insuffisance des moyens de l' INCRA
- Le maintien des forces anti-réforme agraire
- On est loin de la réforme agraire : la domination de l' agrobusiness ne se dément pas

Des conditions de vie améliorées

- Le nombre significatif de nouveaux agriculteurs : **environ un million de familles d' *assentados*, environ quatre millions de personnes**
- Grâce aux cultures réalisées par les agriculteurs (manioc, igname, haricots, maïs, fruits et légumes) et aux petits élevages, **la ration alimentaire** des familles s' est nettement améliorée (le degré d' autoconsommation est élevé)
- Grâce à la vente des excédents, soit aux intermédiaires, soit par vente directe, s' ajoutant à l' autoconsommation, le **niveau de revenu** est meilleur que celui obtenu avant l' entrée dans l' *assentamento* (bien qu' il y ait de fortes disparités), généralement supérieur au salaire minimum (240 € [1430 € en France])
- **L' accession stable à l' usage de la terre** donne un statut social aux *assentados* qu' ils n' avaient pas jusqu' alors et qui en fait des **citoyens à part entière**

Un début d' ancrage économique; un fort endettement

- Les *assentados* s' insèrent sur le marché des produits de base alimentaires
- Ils s' organisent en associations ou coopératives pour la commercialisation, la transformation ou l' approvisionnement en facteurs de production
- Les *assentamentos* ont un impact favorable sur l' économie locale
- Pour le crédit, ils bénéficient insuffisamment du Pronaf qui va surtout aux gros agriculteurs familiaux du Sud
- Leur endettement est généralement très élevé, ce qui est une des causes de l' impossibilité de contracter de nouveaux emprunts
- Devant cet endettement auquel ils s' avèrent incapables de faire face, les *assentados* ont bénéficié en 2014 d' un effacement de leurs dettes anciennes vis-à-vis du Procera dans la limite de 10 000 \$RS (3 300 €)
- Même disposition pour les dettes relatives à des prêts concédés pour la construction des maisons et pour l' achat de facteurs de production, postérieurement au Procera (1999), dans les mêmes limites
- Le reste des dettes bénéficie d' une remise de 80 % et d' une actualisation au taux annuel de 0,5 %

L'insuffisance des infrastructures

- Les *assentamentos* sont implantés sur des zones dépourvues d'infrastructures
- Il faut donc créer de toute pièce les équipements nécessaires à la vie des familles : écoles, postes sanitaires, routes
- Les moyens mis en œuvre étant faibles au regard des besoins, la majorité des *assentamentos* sont insuffisamment dotés, ce qui complique la vie des *assentados*

La difficile mise en valeur

- Généralement, les terres des *assentamentos* ne sont pas favorables à l'agriculture
- La **médiocre fertilité** limite les rendements (les terres expropriées sont des terres marginales)
- La **topographie** ne facilite pas la mécanisation
- L' **éloignement** des centres de consommation (parfois jusqu' à 90 km) complique la **commercialisation**
- L' **éloignement** des **centres administratifs** rend difficile la vie quotidienne

Le notable désistement des agriculteurs

Pendant la période 1985-2010, en raison des difficultés d'installation, de l'insuffisance des revenus, du manque d'infrastructure, de l'insuffisant encadrement, **près du quart des nouveaux agriculteurs a quitté les *assentamentos***

<i>Assentamentos</i> créés	8 641
Familles installées lors de la création des <i>assentamentos</i>	918 781
Familles installées dans des <i>assentamentos</i> créés dans les périodes précédentes	319 721
Total des familles installées	1 238 502
Familles présentes dans les <i>assentamentos</i> au 31/12/2010	920 412
Taux de persistance (%)	74,3

L'insuffisance des moyens de l'INCRA

- L'INCRA est l'organisme du MDA (Ministère du développement agraire) **chargé des assentamentos**. Il est chargé de faciliter la résolution des **conflits fonciers**, notamment les occupations de domaines
- Il est chargé de la gestion des **expropriations**, après qu'elles ont été décidées par la justice : évaluation de la valeur des terres (souvent favorable aux propriétaires), indemnisation monétaire et sous forme de bons du trésor
- Il est chargé de faciliter les **installations** des nouveaux agriculteurs et de leur apporter une assistance technique
- Il est sous la **pression des sans terre** qui réclament plus d'expropriations et plus de moyens accordés aux *assentados*: fréquentes occupations des délégations régionales
- Ses **moyens financiers et en hommes sont insuffisants** à tous les niveaux : pas assez de moyens financiers pour les expropriations, insuffisance des moyens humains (outre certaines réticences dues aux liens avec les propriétaires fonciers)

Le maintien des forces anti-réforme agraire

- Les grands propriétaires fonciers sont totalement **opposés à la réforme agraire, donc aux expropriations**
- Leur considérable poids économique et donc politique est structuré au sein des entreprises de **l' agrobusiness brésilien**
- Leur courroie de transmission politique est la « **Bancada ruralista** », constituée des députés favorables à l' agrobusiness; d' après les résultats des dernières élections d' octobre 2014, ces députés sont majoritaires au parlement
- Leurs **relais médiatiques** sont importants dans la presse écrite et à la télévision
- Ces médias **dénigrent en permanence les assentados** et leurs organisations : supposée incapacité technique et économique, supposée malversations et fraudes sur les deniers publics (il existe des cas de corruption avérée), etc

On est loin de la réforme agraire

- Une réforme agraire véritable supposerait une altération significative de la structure foncière, or on constate un **renforcement de la concentration de la propriété** (diapo suivante)
- Il n'existe pas de rapport de force politique favorable à la réforme agraire
- La mise en place des *assentamentos* se fait au coup par coup, en fonction de la résolution de conflits fonciers localisés
- Les plans de réforme agraire de 1985 (gouvernement Sarney) et de 2003 (Lula), qui prévoyaient l'installation de millions de familles, sont restés très loin de leurs objectifs
- Il reste encore **beaucoup de demandants de terres**; l'évaluation de cette population est variable :
 - 1985 : 10 640 000 (plan Sarney)
 - 2000 : 6 114 000 (José Graziano)
 - 2001: 2 090 000 (FAO)
- En 2012 le nombre d'occupants était estimé à 200 000 (MST)
- Sous le gouvernement Dilma Rousseff les expropriations ont considérablement baissé (« La réforme agraire est arrêtée »)

Evolution de la structure foncière au Brésil 1992-2011

Superficie des propriétés foncières enregistrées par
l' INCRA

Classes de dimension (ha)	1992		2011		Evolution 2011/1992 (%)
	Millions ha	%	Millions ha	%	
< 10	4,4	1,43	8,5	1,45	+ 93,2
10-100	51,9	16,76	92,7	15,70	+ 78,6
100-1000	101,0	32,57	178,8	30,26	+ 77,0
>1000	152,6	49,24	310,6	52,59	+ 103,5
Total	310,0	100	590,7	100	+ 90,5
>100 000	18,7	6,05	75,9	12,85	+ 305,8

Quels changements pour installer plus d'agriculteurs?

- Un changement politique
 - Un **rapport de force politique** en faveur des sans terre
 - Une volonté politique en faveur d'une **réelle réforme agraire**
- Des mesures spécifiques
 - Actualisation des **indices de productivité**, prévus dans la Constitution fédérale, pour déterminer les terres expropriables
 - Application du mécanisme qui prévoit, dans la Constitution, l'expropriation des domaines qui ne remplissent pas leur **fonction sociale** (présence de travail esclave, non respect des lois environnementales)
 - Destination aux sans terre des **terres publiques** de l'Etat fédéral et des Etats fédérés (voir diapo suivante)
 - Fournir **plus de moyens humains** à l'INCRA pour qu'il puisse identifier plus de terres expropriables
 - Fournir **plus de moyens financiers** à l'INCRA pour qu'il puisse indemniser plus de propriétaires fonciers

Répartition des terres au Brésil, 2000

	Millions ha	%
• Terres cadastrées par l' INCRA 49,4	420,4	
• Terres indigènes	128,5	15,1
• Superficies protégées (programmes environnementaux)	102,1	12,0
• Superficies urbaines, des cours d' eau, des routes 3,4	29,2	
• Terres publiques	170,0	20,0
• TOTAL	850,2	100

Source : *Assentamentos* em debate, p 124

Merci pour votre attention